

# Nghèo đa chiều: Cách tiếp cận và vận dụng trong thực tiễn Việt Nam

Đặng Nguyên Anh<sup>(\*)</sup>

Trần Nguyệt Minh Thu<sup>(\*\*)</sup>

**Tóm tắt:** Trong các nghiên cứu về nghèo trước đây, phương pháp đánh giá và đo lường nghèo phổ biến vẫn dựa trên tiêu chí thu nhập và chi tiêu; chuẩn nghèo được xác định trên cơ sở chi phí cho những nhu cầu cơ bản của con người. Trên thực tế, cách tiếp cận đơn chiều theo thu nhập này không còn phù hợp với tính đa chiều của nghèo đói, bởi có những chiều nghèo không thể đo lường bằng thu nhập hay chi tiêu. Do đó, áp dụng phương pháp tiếp cận nghèo đa chiều sẽ khắc phục được những nhược điểm của cách tiếp cận cũ, đồng thời giải quyết nhu cầu thực tế mà người nghèo, cận nghèo cần được trợ giúp thực sự. Việc chuyển đổi sang phương pháp tiếp cận đo lường nghèo theo hướng đa chiều sẽ tạo điều kiện để nhận dạng đối tượng nghèo chính xác hơn, đáp ứng đa dạng hơn các nhu cầu xã hội cơ bản cần được thu hưởng. Đây là cơ sở quan trọng cho việc xây dựng các chính sách giảm nghèo bền vững, từng bước giảm dần mức độ thiếu hụt giữa các vùng, nhóm dân cư và tăng tính hiệu quả của các chính sách hỗ trợ. Bài viết đề cập đến một số khái niệm, cách tiếp cận và chỉ số đo lường nghèo theo hướng đa chiều.

**Từ khóa:** Chuẩn nghèo, Nghèo đa chiều, Chỉ số đo lường nghèo

## 1. Sự cần thiết phải thay đổi cách tiếp cận về nghèo

Xóa đói, giảm nghèo toàn diện, bền vững là mục tiêu xuyên suốt trong quá trình phát triển kinh tế-xã hội, là một trong những nhiệm vụ quan trọng của Đảng và Nhà nước ta. Việt Nam đặc biệt quan tâm, ưu tiên nguồn lực cho giảm

nghèo. Thành tựu Việt Nam đạt được là một điểm sáng thành công trên thế giới về phát triển kinh tế và xóa đói giảm nghèo. Hơn 40 năm đất nước hòa bình thống nhất và 30 năm tiến hành công cuộc đổi mới, Việt Nam đã từ một trong những quốc gia nghèo nhất thế giới thành một nước có mức thu nhập trung bình, từ một đất nước thiếu đói trở thành một trong những quốc gia xuất khẩu gạo, lương thực và nông sản hàng đầu thế giới. Từ năm 1986 đến nay, thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam đã tăng gần 4 lần, tỷ

(\*) PGS.TS., Phó Chủ tịch Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam; Email: danganhphat1609@gmail.com

(\*\*) TS., Viện Xã hội học, Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam; Email: thu9976@gmail.com

lệ hộ nghèo giảm từ trên 50% xuống còn dưới 4%... Hoàn thành trước mục tiêu thiên niên kỷ về giảm nghèo, Việt Nam đã từ vị trí nước nghèo bước sang nhóm nước có mức thu nhập trung bình. Những thành tựu của công cuộc đổi mới là không thể phủ nhận và đó cũng chính là cơ sở giúp Việt Nam vượt qua nhiều thách thức trong hơn 30 năm qua. Tuy nhiên, Việt Nam về cơ bản vẫn là một nước nghèo, và chúng ta chưa thể bằng lòng, thỏa mãn với những gì đã đạt được, nhất là khi nhìn lại mình trong tương quan với các nước bên cạnh có những điều kiện và thời cơ tương tự.

Trong những nghiên cứu, đánh giá trước đây về nghèo, phương pháp đo lường phổ biến vẫn là dựa trên tiêu chí thu nhập và chi tiêu, chuẩn nghèo chủ yếu được xác định trên cơ sở chi tiêu cho những nhu cầu cơ bản của con người. Thực tế cho thấy, việc sử dụng tiêu chí thu nhập để đo lường nghèo đói là không đầy đủ. Có nhiều nhu cầu tối thiểu không chỉ hoặc không thể đáp ứng bằng tiền. Nhiều trường hợp không nghèo về thu nhập nhưng lại khó tiếp cận được các dịch vụ cơ bản về y tế, giáo dục, thông tin, an toàn cá nhân. Mặc dù một số hộ không có tên trong danh sách hộ nghèo nhưng lại thiếu thốn các dịch vụ y tế, nước sạch, v.v... Do đó, nếu chỉ dựa trên thu nhập/chi tiêu sẽ bỏ sót đối tượng nghèo, dẫn đến sự thiếu công bằng và bền vững trong thực thi các chính sách giảm nghèo (Đặng Nguyên Anh, 2015). Về bản chất, đói nghèo đồng nghĩa với việc bị khước từ các quyền cơ bản của con người, bị đẩy sang lề xã hội chứ không đơn thuần là thu nhập thấp. Cách tiếp cận đơn chiều theo thu nhập này không phù hợp với tính đa chiều của nghèo đói, bởi có những chi tiêu không thể đo lường qua thu nhập và chi tiêu.

Đô thị hóa ở Việt Nam đạt tốc độ nhanh hơn từ thập kỷ 90 của thế kỷ XX,

gắn với quá trình chuyển đổi cơ cấu kinh tế-xã hội sau Đổi mới. Quá trình đô thị hóa nhanh đã và đang diễn ra tại một số đô thị lớn, thể hiện qua sự mở rộng không ngừng về diện tích, phát triển kinh tế và tăng dân số chỉ trong một thời gian ngắn. Giai đoạn 10 năm giữa hai kỳ tổng điều tra dân số năm 1999 và 2009, dân số đô thị đã tăng 3,4%/năm, dân số nông thôn chỉ tăng 0,4%/năm. Như vậy, trong một thập kỷ, dân số đô thị đã tăng 7,3 triệu người so với mức 2,17 triệu người ở khu vực nông thôn. Theo dự báo, tốc độ tăng trưởng dân số đô thị "sẽ đạt 2,91%/năm trong giai đoạn 2015-2050, và chỉ tăng 0,13%/năm ở khu vực nông thôn" (UNDP, 2011: F135).

Quá trình đô thị hóa nhanh nói trên khiến cho phương pháp tiếp cận nghèo đơn chiều không còn phù hợp, thậm chí bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập. Sẽ không công bằng và thiếu hiệu quả nếu như chương trình giảm nghèo chỉ sử dụng thước đo duy nhất dựa trên nghèo thu nhập hay chi tiêu. Tình trạng nghèo ở khu vực đô thị nước ta còn trầm trọng hơn khi sử dụng thang đo đa chiều mặc dù tỷ lệ nghèo đơn chiều theo thu nhập ở đô thị hiện nay giảm thấp. Nghiên cứu của UNDP cho thấy, tỷ lệ nghèo của Hà Nội (4,6%) cao hơn Thành phố Hồ Chí Minh (2,1%) (UNDP, 2010). Tuy nhiên, nếu xem xét các chiều cạnh y tế, giáo dục, nhà ở thì nghèo đa chiều ở Thành phố Hồ Chí Minh lại cao hơn Hà Nội. Thay vì xem xét nghèo thu nhập, những người không được khám chữa bệnh, không được đến trường, không được tiếp cận thông tin cũng được xác định là nghèo.

Nghèo đa chiều là cách tiếp cận mới nhằm hạn chế việc bỏ sót những đối tượng tuy không nghèo về thu nhập nhưng lại nghèo về các chiều cạnh khác. Cái nghèo

không chỉ gắn liền với sự thiếu thốn thu nhập/chi tiêu mà còn là thỏa mãn các nhu cầu cơ bản (Đặng Nguyên Anh, 2015). Chuyển đổi cách tiếp cận đo lường nghèo theo hướng đa chiều sẽ tạo điều kiện để nhận diện đối tượng nghèo chính xác hơn, đáp ứng đa dạng hơn các nhu cầu xã hội cơ bản của người dân. Đây là cơ sở quan trọng cho việc xây dựng các chính sách vĩ mô bao trùm xã hội, từng bước giảm dần mức độ thiếu hụt về dịch vụ xã hội cơ bản giữa các nhóm dân cư, vùng miền và tăng hiệu quả của các chính sách hỗ trợ.

## 2. Một số khái niệm

**Ngheo:** Trước hết đây là một vấn đề xã hội, là tình trạng yếu kém về chất lượng sống của những cộng đồng, gia đình, cá nhân so với mức trung bình của xã hội. Nghèo khổ thường gắn liền với tình trạng bất bình đẳng do bị phân biệt đối xử, sự tách biệt với cộng đồng, thiếu thốn tài nguyên hay khả năng dễ bị tổn thương trước những tác động của sự biến đổi môi trường sống (Leaf, M, Ngô Văn Lê, Nguyễn Minh Hòa, 2003). Tuy vậy, nghèo thường được hiểu là có thu nhập thấp. Thực tế nghèo còn rộng hơn rất nhiều, bao gồm những chiều cạnh khác nhau của nghèo như thiếu khả năng tiếp cận với y tế, giáo dục, nước sạch và điều kiện vệ sinh tốt. Nghèo cũng được hiểu là thiếu hoàn toàn cơ hội, đi kèm với mức suy dinh dưỡng cao, mù chữ, thất học, mắc các bệnh về thể chất và tinh thần, bất ổn về tinh cảm, bất hạnh, đau khổ và tuyệt vọng. Một trong những đặc trưng của nghèo đói là sự thiếu hụt trong tham gia kinh tế, xã hội và chính trị, đẩy các cá nhân đến chỗ bị loại trừ ra khỏi xã hội (UN, 2012).

Như vậy, khái niệm nghèo có thể sử dụng để mô tả ở cấp độ cá nhân, gia đình, cộng đồng trong tình trạng sự khốn cùng

về vật chất, dẫn tới tình trạng yếu kém về chất lượng sống. Đi kèm với nghèo là hàng loạt vấn đề xã hội phát sinh như: suy giảm tình trạng sức khỏe, bất ổn trong đời sống tinh thần và tinh cảm, khả năng tiếp cận giáo dục thấp, dễ bị tổn thương, và ngoài ra còn hàng loạt vấn đề khác.

**Ngheo đô thị:** Người nghèo đô thị về cơ bản được chia thành 2 nhóm là nhóm dân nghèo tại chỗ và nhóm người nghèo nhập cư.

Dân nghèo tại chỗ là nhóm nghèo "lười" đang gặp nhiều bất lợi, đặc biệt về vấn đề nguồn nhân lực. Thiếu học vấn và tay nghề, người nghèo tại chỗ thường làm trong khu vực phi chính thức, thu nhập không ổn định. Sở hữu đất đai của người nghèo thường bấp bênh. Trong bối cảnh đô thị hóa, người nghèo thiếu khả năng chuyển đổi sinh kế; một số phải chuyển ra các vùng ngoại vi xa hơn để sinh sống (nơi giá thuê nhà rẻ hơn và chi phí sinh hoạt thấp hơn). Bất lợi của người nghèo còn thể hiện ở khía cạnh thiếu vốn xã hội, hạn chế trong tiếp cận dịch vụ công, và sinh sống trong một môi trường kém tiện nghi và thiếu an toàn (Oxfam và ActionAid, 2010: 1).

Bên cạnh nhóm nghèo sở tại và các gia đình nghèo "truyền kiếp" thì còn có một nhóm nghèo mới xuất hiện gắn với quá trình chuyển đổi từ nông dân thành thị dân. Người di cư nghèo ngụ cư tại đô thị không được xem xét trong các chương trình giảm nghèo hàng năm. Họ phải chịu một số bất lợi đặc thù do chi phí sinh hoạt cao và thiếu hòa nhập xã hội tại khu vực đô thị. Do phải dành dụm, tiết kiệm để có tiền gửi về gia đình ở nông thôn, đa số người di cư nghèo chi tiêu rất tần tiện cho các nhu cầu thiết yếu của bản thân. Do hệ thống "hộ khẩu"

và các thủ tục chính sách ăn theo hộ khẩu vẫn tồn tại nên người di cư nghèo dễ bị tổn thương khi gặp khó khăn và cú sốc (Oxfarm và ActionAid, 2010: 1).

**Nghèo đa chiều:** Nghèo đa chiều là tình trạng con người không được đáp ứng ở mức tối thiểu các nhu cầu cơ bản trong cuộc sống (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, 2015: 5). Việc bị khước từ các nhu cầu cơ bản ở mức tối thiểu của con người là cơ sở để tiếp cận nghèo theo hướng đa chiều. Nghèo có nghĩa là không có đủ ăn, đủ mặc, không được đi học, không được khám chữa bệnh, không có đất đai để trồng trọt hoặc không có nghề nghiệp để nuôi sống bản thân, không được tiếp cận tín dụng. Nghèo cũng có nghĩa là không an toàn, không có quyền, và bị loại trừ, dễ bị bạo hành, phải sống trong các điều kiện rủi ro, không tiếp cận được nước sạch và công trình vệ sinh. Nghèo còn là sự thiếu hụt năng lực tối thiểu để có thể tham gia hiệu quả vào các hoạt động xã hội.

Do tính đa chiều của đói nghèo nên việc sử dụng thu nhập như một công cụ duy nhất đánh giá nghèo dẫn đến nhiều hạn chế. Thu nhập trung bình cao hơn ngưỡng nghèo cũng chưa có gì đảm bảo khoản tiền đó được phân bổ hợp lý cho những nhu cầu thiết yếu. Thay vì đầu tư cho sinh hoạt, học hành và chăm sóc sức khỏe, tiền kiếm được có thể chỉ cho những việc mang tính cá nhân như rượu chè, cờ bạc. Hoặc trường hợp có đầu tư cho giáo dục, y tế song lại không thể tiếp cận được các dịch vụ này do các rào cản khác nhau. Các yếu tố như hòa nhập xã hội, an ninh con người, vị thế trong xã hội, v.v... sẽ khó đo được đầy đủ và chính xác nếu chỉ sử dụng thang đo thu nhập.

Có thể thấy tại các thành phố lớn, nghèo về thu nhập hay chỉ tiêu không còn

là hiện tượng phổ biến. Tuy nhiên, quá trình đô thị hóa nhanh và làn sóng di cư từ nông thôn ra đô thị trong thời gian qua đã làm nảy sinh những vấn đề mới, bao gồm những hạn chế trong tiếp cận và sử dụng các dịch vụ xã hội, nhà ở không đảm bảo, nước sạch và vệ sinh môi trường, ô nhiễm và hạn chế trong việc sử dụng các dịch vụ xã hội cơ bản cũng như an sinh xã hội. Cùng với quá trình phát triển, một dạng nghèo mới đang bắt đầu xuất hiện tại thành thị, không chỉ là nghèo về thu nhập mà còn trên nhiều phương diện của cuộc sống con người.

Do đo lường theo chuẩn nghèo thu nhập/chỉ tiêu nên tỷ lệ nghèo đô thị giảm chậm trong thời gian qua. Lý do chính là nghèo đô thị theo cách tiếp cận đơn chiều này đã đến "lỗi" nghèo nên khó giảm thấp hơn. Tuy nhiên, nếu đo theo các tiêu chí đa chiều thì tình trạng nghèo đô thị sẽ trầm trọng hơn (Oxfarm và ActionAid, 2010). Như vậy, thiếu các tiêu chí nghèo đa chiều làm hạn chế việc thiết kế các chính sách hỗ trợ phù hợp với từng nhóm đối tượng đặc thù trong xã hội nói chung và đô thị nói riêng.

### 3. Cách tiếp cận và đo lường nghèo đa chiều

#### *Cách tiếp cận nghèo đa chiều*

Amartya Sen là một trong những học giả đầu tiên xem đói nghèo là một hiện tượng động, với tính đa chiều. Theo ông, ngoài khái niệm nghèo về tiền bạc, thực trạng nghèo có thể được giải thích bởi các chỉ tiêu đa chiều (Amartya Sen, 1979). Nghèo không chỉ được đo lường bằng thu nhập, chỉ tiêu mà còn bởi khả năng tiếp cận đồng bộ đến lương thực, nhà ở, học hành, chăm sóc sức khỏe và các dịch vụ xã hội cơ bản khác. Tổng hòa các chỉ báo này phản ánh chất lượng cuộc sống. Việc sử dụng thước đo duy nhất

dựa vào chỉ tiêu/thu nhập dẫn đến tình trạng bỏ sót đối tượng nghèo. Có những người tuy không nghèo về thu nhập nhưng lại không tiếp cận được một số nhu cầu cơ bản như y tế, giáo dục, thông tin, nhà ở, vệ sinh... Do đó, cách tiếp cận nghèo đa chiều sẽ khắc phục được những bất cập và tồn tại của chính sách giảm nghèo hiện nay, cho phép người dân được tiếp cận các dịch vụ cơ bản, hướng đến giảm nghèo bền vững.

Tiếp cận nghèo đa chiều cần đạt được 3 mục tiêu là: Đo lường (các chiều nghèo), giám sát nghèo và xác định hộ nghèo cũng như xác định đúng đối tượng thụ hưởng chính sách. Trong quá trình chuyển đổi cách tiếp cận sang nghèo đa chiều, chuẩn nghèo đa chiều và chuẩn nghèo chỉ tiêu/thu nhập vẫn cần được sử dụng song song để làm cơ sở đối chiếu và bổ sung. Cho dù khái niệm và cách tiếp cận nghèo đa chiều chưa được sử dụng rộng rãi ở mọi nơi song những phân tích sử dụng cách tiếp cận nghèo đa chiều sẽ giúp xây dựng được một chiến lược giảm nghèo toàn diện. Sử dụng nghèo đa chiều

trong đánh giá nghèo đói là cách tiếp cận phù hợp, đặc biệt ở các đô thị lớn như Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, nơi có khả năng xóa được tình trạng nghèo về thu nhập trong thời gian không xa (UNDP, 2010: 103).

Bảng 1 cho thấy có thể kết hợp các tiêu chí đo lường nghèo đơn chiều và nghèo đa chiều ở Việt Nam, đặc biệt có sự phân biệt giữa hai khu vực nông thôn và đô thị. Sự khác nhau giữa các chỉ số đo lường cụ thể cho thấy có thể áp dụng thay thế cho nhau các tiêu chí tùy theo điều kiện cụ thể.

#### *Các chỉ số đo lường nghèo đa chiều*

Đo lường nghèo đa chiều là phương pháp mới đang được các tổ chức quốc tế, một số quốc gia trên thế giới nghiên cứu, chuyển đổi, chưa có hình mẫu và quy định chung. Tuy nhiên, có thể tóm tắt các chỉ số nghèo đa chiều qua các nghiên cứu quốc tế và trong nước như sau:

Có thể nói các phương pháp đo lường nghèo đa chiều tương đối đa dạng trong các nghiên cứu. Các tổ chức quốc tế hiện

**Bảng 1: Tiếp cận đo lường nghèo đa chiều giai đoạn 2016-2020 đối với khu vực nông thôn và đô thị ở Việt Nam**

| <i>Các chiều đo lường</i> | <i>Chỉ số đo lường cụ thể 1</i> | <i>Chỉ số đo lường cụ thể 2</i>         |
|---------------------------|---------------------------------|-----------------------------------------|
| <i>Tiêu chí thu nhập</i>  | <i>Đô thị</i>                   | <i>Nông thôn</i>                        |
| - Chuẩn nghèo             | 900.000 đ/người/tháng           | 700.000 đ/người/tháng                   |
| - Chuẩn cận nghèo         | 1.300.000 đ/người/tháng         | 1.000.000 đ/ người/tháng                |
| <i>Các chiều nghèo</i>    |                                 |                                         |
| - Y tế                    | Tiếp cận các dịch vụ y tế       | Bảo hiểm y tế                           |
| - Giáo dục                | Trình độ giáo dục của người lớn | Tình trạng đi học của trẻ em            |
| - Nhà ở                   | Chất lượng nhà ở                | Diện tích nhà ở bình quân đầu người     |
| - Nước sạch và vệ sinh    | Nguồn nước sinh hoạt            | Hồ xi/nhà tiêu hợp vệ sinh              |
| - Thông tin               | Sử dụng dịch vụ viễn thông      | Tài sản phục vụ việc tiếp cận thông tin |

áp dụng khái niệm nghèo đa chiều và xây dựng các chỉ số khác nhau nhằm đo lường nghèo đa chiều. Phổ biến nhất là Chỉ số Nghèo con người (Human Poverty Index - HPI) do Anand và Sen đề xuất năm 1977. Trong thập niên 2000, Alkire và Foster đưa ra bộ chỉ số đo lường nghèo đa chiều MPI gồm 3 chiều thiếu hụt: giáo dục, y tế và mức sống, cụ thể hóa thành 10 chỉ tiêu đo lường và chuẩn nghèo được xác định bằng 1/3 tổng số thiếu hụt đó. Vận dụng phương pháp này, các nhà nghiên cứu có thể phân tích nghèo theo từng nhóm dân cư, từng chiều (chỉ tiêu) thiếu hụt và có khả năng so sánh theo thời gian (Alkire S., Foster J.E., 2007).

Chỉ số nghèo đa chiều MPI được dùng để đánh giá tình trạng nghèo, thông qua việc xác định những thiếu thốn cùng lúc trên nhiều phương diện. Chỉ số MPI cũng giúp xác định chính xác thể nào là nghèo trong và giữa các quốc gia, khu vực, tạo điều kiện cho việc hoạch định chính sách, phân bổ nguồn lực hợp lý trên cơ sở xác định rõ những khía cạnh của nghèo. Đo lường nghèo đa chiều gồm 2 thành phần chính: MPI (MultiDimensional Index of Poverty) = H (Tỷ lệ % của những người nghèo) x A (Mức độ thiếu hụt đối với mỗi chỉ số đo lường) (OPHI, 2010).

UNDP đã tính toán chỉ số MPI với 8 chiều đói nghèo là: thu nhập, giáo dục, y tế, tiếp cận hệ thống an sinh xã hội, chất

lượng và diện tích nhà ở, dịch vụ nhà ở, tham gia các hoạt động cộng đồng, an toàn xã hội. Việc áp dụng bộ chỉ số nghèo đa chiều này cho thấy bức tranh đầy đủ hơn về tình trạng nghèo ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh (UNDP, 2010). Kết quả rút ra từ nghiên cứu càng làm rõ thêm nhận định rằng, đối với 2 thành phố này, công tác giảm nghèo nếu chỉ dựa trên tiêu chí kinh tế (thu nhập/chỉ tiêu) là chưa đủ, chưa đánh giá được toàn diện đời sống dân cư để xây dựng các chính sách giảm nghèo phù hợp.

Báo cáo quốc gia về phát triển con người năm 2011 của UNDP áp dụng so sánh 3 phương pháp đo lường là nghèo tiền tệ, HPI và MPI. Chỉ số nghèo đa chiều MPI được xây dựng dựa trên 3 thước đo (chiều) là y tế, giáo dục và mức sống, được thể hiện bằng 9 tiêu chí là: hộ phải bán tài sản, vay nợ để trả phí chăm sóc y tế hoặc ngưng chữa trị; thành viên hộ chưa hoàn thành bậc tiểu học; trẻ em trong độ tuổi đi học không đến trường; sử dụng điện thấp sáng; tiếp cận nước sạch; tiếp cận vệ sinh; tiếp cận nhà vệ sinh đạt tiêu chuẩn; có nhà ở cố định; và sở hữu tài sản lâu bền.

Chỉ số nghèo đa chiều có thể được phân chia theo khu vực địa lý, dân tộc khiến cho nó trở thành một công cụ phù hợp trong hoạch định chính sách (UNDP, 2010: 12). Bên cạnh sự thiếu thốn về thu

**Bảng 2: Đo lường nghèo đa chiều của ActionAid và Oxfam**

| <i>Người nghèo tại chỗ</i>                                                                                                                                                          | <i>Người nghèo nhập cư</i>                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Thiếu nguồn nhân lực<br>2. Thiếu khả năng chuyển đổi sinh kế<br>3. Thiếu vốn xã hội<br>4. Thiếu tiếp cận với các dịch vụ công<br>5. Môi trường sống kém tiện nghi, thiếu an toàn | 1. Chi phí cuộc sống cao ở đô thị<br>2. Việc làm bấp bênh, rủi ro rình rập<br>3. Thiếu hòa nhập xã hội, bất lợi, thiệt thòi trong các mối quan hệ xã hội<br>4. Hạn chế trong tiếp cận dịch vụ công<br>5. Môi trường sống kém tiện nghi, thiếu an toàn. |

nhập, kinh tế, ở mức độ gia đình ngưỡng nghèo cũng được phân tích trên 3 chiều cạnh và 10 chỉ tiêu gồm: sức khỏe (đinh dưỡng, tử vong trẻ em), học vấn (số năm đi học, tình trạng đến trường) và mức sống (nước sạch, vệ sinh, nhiên liệu đun nấu, điện, nền nhà, tãi sắt). Thang đo này được đưa ra kèm theo các chỉ số lựa chọn đã được xác định chi tiết để so sánh.

ActionAid và Oxfam đã xác định thang đo nghèo đa chiều theo 5 yếu tố chính là: chi phí, việc làm, hòa nhập xã hội, tiếp cận dịch vụ công và môi trường sống (Bảng 2). Trong báo cáo nghiên cứu *Theo dõi nghèo đô thị theo phương pháp cùng tham gia* của hạt tổ chức này, các yếu tố này được vận dụng nhằm tính toán mức độ nghèo đa chiều cho 2 nhóm cư dân nghèo (ActionAid và Oxfam, 2010).

Trong một nghiên cứu nghèo đa chiều trẻ em vùng dân tộc thiểu số của UNICEF, phương pháp đo lường, tiếp cận nghèo đa chiều trẻ em được sử dụng có sự thống nhất với nghiên cứu trước đó của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Đại học Maastricht và UNICEF. Bảng 3 so sánh tóm tắt các chỉ số đo lường giữa 2 nghiên cứu trên (UNICEF, 2015).

Sự khác nhau giữa các tiêu chí đo lường các chiều nghèo là không đáng kể. Trong một số chiều nghèo cụ thể, cuộc nghiên cứu đã điều chỉnh đối với một số chỉ số đo lường để đảm bảo tính khả thi khi tính toán với dữ liệu có sẵn. Bảng các chỉ số này, tình trạng trẻ em vùng dân tộc thiểu số được phân tích theo từng chiều nghèo. Các chỉ số nghèo được tính toán và phân tổ theo các biến số cơ bản như dân

**Bảng 3: Đo lường nghèo trẻ em của UNICEF**

| <i>Các chiều nghèo</i>       | <i>Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Đại học Maastricht và UNICEF (2008)</i>                                      | <i>UNICEF (2015)</i>                                                                                                                                                            |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Giáo dục</b>              | - Không đi học trong độ tuổi quy định<br>- Không hoàn thành chương trình tiểu học                                   | - Không đi học trong độ tuổi quy định<br>- Không hoàn thành chương trình tiểu học                                                                                               |
| <b>Chăm sóc sức khỏe</b>     | - Trẻ em trong độ tuổi từ 2-4 tuổi không đến khám chữa bệnh tại cơ sở y tế trong 12 tháng trước đó.                 | - Trẻ em trong độ tuổi từ 2-4 tuổi không đến khám chữa bệnh tại cơ sở y tế trong 12 tháng trước đó.                                                                             |
| <b>Nơi cư trú</b>            | - Không ở nơi phù hợp (nhà kiên cố hoặc bán kiên cố)<br>- Trong nhà không có điện                                   | - Không ở nơi phù hợp (nhà kiên cố hoặc bán kiên cố)<br>- Trong nhà không có điện                                                                                               |
| <b>Nước sạch và vệ sinh</b>  | - Trong nhà không có nguồn nước uống an toàn<br>- Trong nhà không có hố xí hợp vệ sinh                              | - Trong nhà không có nguồn nước uống an toàn<br>- Trong nhà không có hố xí hợp vệ sinh                                                                                          |
| <b>Lao động trẻ em</b>       | - Làm việc trong độ tuổi từ 6 đến 15 tuổi                                                                           | - Làm việc trong độ tuổi từ 6 đến 15 tuổi                                                                                                                                       |
| <b>Nghèo hòa nhập xã hội</b> | - Trẻ em trong độ tuổi từ 0-15 sống trong gia đình có chủ hộ không có khả năng lao động do tàn tật hoặc do tuổi già | - Trẻ em trong độ tuổi từ 0-15 sống trong gia đình có chủ hộ không có khả năng lao động do tàn tật hoặc do tuổi già<br>- Sử dụng thành thạo tiếng Việt trong giao tiếp ngoài hộ |
| <b>Giải trí</b>              | - Không có đồ chơi<br>- Không có cuốn sách nào                                                                      | - Không đo lường được do không có dữ liệu                                                                                                                                       |

tộc, giới tính, khu vực cư trú, v.v... và cho phép so sánh được.

Việc sử dụng tiêu chí đo lường nghèo đa chiều của các tổ chức quốc tế tuy có khác nhau nhưng đều cho thấy sự thống nhất cao giữa các quốc gia, các nhà lãnh đạo - quản lý. Nghèo đa chiều được xem như một sự thiếu hụt hoặc không thể thỏa mãn ở mức tối thiểu các nhu cầu cơ bản của con người.

#### *Đo lường nghèo đa chiều hiện nay*

Kể từ khi thuật ngữ nghèo đa chiều trở nên phổ biến ở Việt Nam, các nghiên cứu trong nước về nghèo đa chiều trở nên quen thuộc hơn. Trong nhiều năm qua, chuẩn nghèo của nước ta được đo lường bằng tiền, thông qua tiêu chí thu nhập hoặc chỉ tiêu nhằm đáp ứng nhu cầu sống tối thiểu. Người nghèo hay hộ nghèo là những đối tượng có mức thu nhập thấp hơn so với chuẩn nghèo. Tuy nhiên, cách tiếp cận này bộc lộ những hạn chế, bởi có những nhu cầu tối thiểu không thể đáp ứng được bằng tiền, không thể quy đổi ra

tiền. Áp dụng chuẩn nghèo đa chiều ở Việt Nam là một phương thức để hiện thực hóa mục tiêu giảm nghèo bền vững.

Quyết định số 59/2015/QĐ-TTg ngày 19/11/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016-2020 gồm 2 tiêu chí cơ bản là các tiêu chí về thu nhập và các tiêu chí đo lường mức độ thiếu hụt trong tiếp cận dịch vụ xã hội cơ bản. Các tiêu chí này cho thấy nghèo tiền tệ cần được kết hợp với nghèo đa chiều. Đây là sự kết hợp giữa 2 phương pháp đo lường nghèo mà nhiều địa phương sử dụng hiện nay (Bảng 4). Phương pháp này vừa bảo đảm mức sống tối thiểu, vừa đáp ứng các dịch vụ xã hội cơ bản, góp phần từng bước giảm nghèo bền vững. Tuy nhiên, cần lưu ý là chuẩn hộ nghèo và hộ cận nghèo ở đô thị giai đoạn 2016-2020 chỉ xem xét, áp dụng cho đối tượng hộ dân có hộ khẩu thường trú hoặc ít nhất là tạm trú dài hạn KT3. Do vậy, người di cư và những người sống trong hộ không được

**Bảng 4: Chuẩn hộ nghèo, hộ cận nghèo áp dụng cho giai đoạn 2016-2020**

| <i>Loại hộ</i>                | <i>Tiêu chí đo lường xác định mức sống hộ gia đình</i>                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nghèo nông thôn               | - Thu nhập bình quân đầu người/tháng từ đủ 700.000đ trở xuống<br>- Thu nhập bình quân đầu người/tháng trên 700.000đ đến 1.000.000 đồng và thiếu hụt từ 3 chỉ số đo lường                                                         |
| Nghèo thành thị               | - Thu nhập bình quân đầu người/tháng từ đủ 900.000đ trở xuống<br>- Thu nhập bình quân đầu người/tháng trên 900.000đ đến 1.300.000đ và thiếu hụt từ 3 chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản trở lên |
| Cận nghèo nông thôn           | Thu nhập bình quân đầu người/tháng trên 700.000đ đến 1.000.000đ và thiếu hụt dưới 3 chỉ số đo lường                                                                                                                              |
| Cận nghèo thành thị           | Thu nhập bình quân đầu người/tháng trên 900.000đ đến 1.300.000đ và thiếu hụt dưới 3 chỉ số đo lường                                                                                                                              |
| Mức sống trung bình nông thôn | Thu nhập bình quân đầu người/tháng trên 1.000.000đ đến 1.500.000đ                                                                                                                                                                |
| Mức sống trung bình thành thị | Thu nhập bình quân đầu người/tháng trên 1.300.000đ đến 1.950.000đ                                                                                                                                                                |



nhập hộ khẩu (cho dù sinh sống tại nơi cư trú nhiều năm) không được chương trình giảm nghèo xem xét.

Đối với các địa phương mà nghèo đơn chiều đã giảm thấp, nỗ lực hiện nay là phải tập trung giảm nghèo đa chiều bằng việc tăng cường khả năng tiếp cận dịch vụ cơ bản, gia tăng mức độ che phủ về an sinh xã hội cho mọi người dân. Đo lường, đánh giá nghèo đa chiều trong giai đoạn 2016-2020 đòi hỏi tính khách quan trong việc thu thập, xử lý tính toán, tổng hợp và báo cáo các chiều cạnh nghèo, trong đó sự tham gia và đồng thuận của người dân là nhân tố quan trọng. Suy cho cùng, đó là sự thay đổi tư duy và trách nhiệm thực thi của các bên tham gia.

#### 4. Kết luận

Đo lường nghèo đa chiều là cách tiếp cận đang được các tổ chức quốc tế nghiên cứu, tiếp tục điều chỉnh. Tuy hiện nay chưa có hình mẫu và quy định chung nhưng mục đích đều giống nhau ở chỗ tiếp cận nghèo đa chiều giúp xác định chính xác hơn đối tượng nghèo trong xã hội. Cách tiếp cận nghèo đa chiều thể hiện rõ sự ưu việt, nổi trội trong việc cung cấp những thông tin đa chiều với sự thiếu hụt của người dân như giáo dục, y tế, việc làm, nhà ở, an toàn cá nhân, tiếp cận thông tin,... Chỉ số nghèo đa chiều được xây dựng là tổng của hệ số thiếu hụt từ tất cả các chiều nghèo. Áp dụng đánh giá nghèo đa chiều sẽ khắc phục được những nhược điểm trong phương pháp tiếp cận nghèo đơn chiều, đồng thời đáp ứng được nhu cầu thực tế mà người nghèo, cận nghèo cần được trợ giúp.

Đối với Việt Nam, phương pháp này cần vận dụng phù hợp với đặc điểm và điều kiện kinh tế-xã hội cụ thể. Sử dụng cách tiếp cận nghèo đa chiều là yêu cầu

khách quan trong giai đoạn phát triển mới. Tuy nhiên, song song với nỗ lực nâng cao mức độ che phủ và tiếp cận dịch vụ cơ bản, yêu cầu xuyên suốt là phải nâng cao chất lượng các dịch vụ này, khắc phục những bất cập trong khám chữa bệnh, học hành, đi lại hiện nay.

Từ góc độ thực tế thì việc đo lường và đánh giá các chiều nghèo khó đưa ra kết luận chính xác. Lấy ví dụ, tiêu chí nhà ở quy định hộ gia đình đang ở trong nhà thiếu kiên cố hoặc nhà đơn sơ, diện tích ở bình quân đầu người của hộ gia đình nhỏ hơn  $8m^2$ . Cảm nhận và đánh giá của điều tra viên về vật liệu nhà, cũng như sự phân biệt giữa kiên cố và bán kiên cố là rất khó, chịu ảnh hưởng bởi quyết định chủ quan của người đánh giá. Tương tự, các tiêu chí về học tập, y tế, tiếp cận thông tin cũng phụ thuộc vào yếu tố chủ quan của người dân như việc họ có cung cấp thông tin đúng sự thật, đầy đủ về hiện trạng sở hữu và sử dụng hay không. Công tác giảm nghèo trong giai đoạn hiện nay là phải đạt được cả 3 mục tiêu: đo lường và giám sát nghèo, xác định được đối tượng thụ hưởng và định hướng xây dựng chính sách giảm nghèo bền vững.

Người nghèo ở đô thị hiện đối mặt với nhiều bất lợi, trong đó hạn chế về nhân lực (vốn con người) là một thiếu hụt phổ biến. Đó là thực trạng già yếu, khuyết tật, đau bệnh kinh niên, phụ nữ đơn thân, đồng con nhỏ, trình độ học vấn thấp, không có tay nghề chuyên môn phù hợp, vị thế cư trú hạn chế,... của các hộ nghèo. Trong quá trình đô thị hóa diễn ra nhanh như hiện nay, người nghèo với những bất lợi nói trên thiếu các điều kiện chuyển đổi sinh kế, khó theo kịp với những biến đổi đô thị. Vốn xã hội của người nghèo bị hạn chế do lối sống khép kín ở đô thị, do sự mặc cảm, tự ti và bị loại trừ. Tình trạng

thiếu các quan hệ xã hội (vốn xã hội) càng hạn chế khả năng tiếp cận dịch vụ cơ bản của người nghèo.

Cần lưu ý rằng nghèo còn mang tính động và biến đổi theo thời gian. Hộ đã thoát nghèo song có thể lại rơi vào nghèo đói. Không nghèo hiện tại không có nghĩa là sẽ không nghèo trong tương lai. Tỷ lệ nghèo có thể giảm nhanh nhưng nguy cơ tái nghèo là một thách thức đối với người dân Việt Nam. Những đặc trưng này cần được đánh giá, đo lường bằng những tiêu chí phù hợp, kịp thời và hiệu quả trong chương trình giảm nghèo thời gian tới □

#### Tài liệu tham khảo

1. ActionAid (2010), *Tiếp cận của người nghèo đến dịch vụ y tế và giáo dục trong bối cảnh xã hội hóa hoạt động y tế và giáo dục tại Việt Nam*, Báo cáo nghiên cứu, <http://actionaid.org/vi/vietnam/publications/bao-cau-nghien-cuu-tiep-can-cua-nguoi-ngheo-den-dich-vu-y-te-va-giao-duc-trong?width=960&inline=true> (truy cập ngày 18/10/2015).
2. ActionAid và Oxfam (2010), *Theo dõi nghèo đô thị theo phương pháp cùng tham gia*, Báo cáo nghiên cứu, ActionAid Vietnam, Hà Nội.
3. Alkire, S., Foster, J.E. (2007), "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", Oxford Poverty & Human Development Initiative OPHI Working Paper 7.
4. Đặng Nguyên Anh (2015), *Nghèo đa chiều ở Việt Nam: Một số vấn đề chính sách và thực tiễn*, [http://www.vass.gov.vn/noidung/tintuc/Lists/KhoaHocCongNghe/View\\_Detail.aspx?ItemID=21](http://www.vass.gov.vn/noidung/tintuc/Lists/KhoaHocCongNghe/View_Detail.aspx?ItemID=21).
5. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (2015), *Đề án tổng thể Chuyển đổi phương pháp tiếp cận đo lường nghèo từ đơn chiều dựa vào thu nhập sang đa chiều, áp dụng trong giai đoạn 2016-2020*, <http://tuaf.edu.vn/khoa-kinhteptnt/bai-viet/de-an-tong-the-chuyen-doi-phuong-phap-tiep-can-do-luong-ngheo-tu-don-chieu-sang-da-chieu-7341.html> (truy cập ngày 18/10/2015).
6. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (2016), *Có gần 10% hộ nghèo theo chuẩn nghèo đa chiều*, <http://www.molisa.gov.vn/vi/Pages/chitiettin.aspx?IDNews=25196> (truy cập ngày 18/10/2015).
7. Leaf, M, Ngô Văn Lệ, Nguyễn Minh Hòa (2003), *Nghèo đô thị: Những bài học kinh nghiệm quốc tế*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
8. Nguyễn Thị Kim Ngân (2011), *Bước ngoặt mới trong nỗ lực xóa đói, giảm nghèo*, <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Tieu-diem/2011/407/Buoc-ngoat-moi-trong-no-luc-xoa-doi-giam-ngheo.aspx> (truy cập ngày 6/4/2011).
9. Nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (2015), *Báo cáo quốc gia: Kết quả 15 năm thực hiện các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ của Việt Nam*, <http://www.vn.undp.org/content/vietnam/vi/home/library/mdg/country-report-mdg-2015/> (truy cập ngày 18/9/2015).
10. OPHI (Oxford Poverty & Human Development Initiative) (2010), *Global Multidimensional Poverty Index 2015*, <http://www.ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/>

11. Oxfam và ActionAid (2010), *Báo cáo tổng hợp vòng 3 năm 2010: Theo dõi nghèo đô thị theo phương pháp cùng tham gia*, [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/urban\\_poverty\\_monitoring\\_round\\_3\\_vn.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/urban_poverty_monitoring_round_3_vn.pdf) tháng 11 năm 2010 (truy cập ngày 18/10/2015).
12. A. Sen (1979), "Issues in the measurement of poverty", *Scandinavian Journal of Economics*, 81(2): 285-307.
13. Nguyễn Đình Tuấn (2016), *Nghèo đa chiều và thách thức đối với phát triển con người ở Việt Nam*, Thuyết minh đề cương Đề tài khoa học cấp Bộ 2017-2018, Viện Nghiên cứu Con người, Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam.
14. Trần Nguyệt Minh Thu (2016), *Vận dụng tiêu chí nghèo đa chiều của dân cư vùng ven đô hiện nay*, Thuyết minh đề cương Đề tài khoa học cấp Bộ 2017-2018, Viện Xã hội học, Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam.
15. Thủ tướng Chính phủ (2015a), *Quyết định số 1614/QĐ-TTg ngày 15/9/2015 Phê duyệt Đề án tổng thể "Chuyển đổi phương pháp tiếp cận đo lường nghèo từ đơn chiều sang đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016-2020"*, Hà Nội.
16. Thủ tướng Chính phủ (2015b), *Quyết định số 59/2015/QĐ-TTg ngày 19/11/2015 về việc ban hành chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016-2020*, Hà Nội.
17. UN (2012), *Giảm nghèo bền vững và quản lý rủi ro do thảm họa thiên nhiên ở khu vực duyên hải miền Trung: Bài học rút ra và các gợi ý chính sách*, [http://www.un.org.vn/vi/component/docman/doc\\_details/289-gim-ngheo-bn-vng-va-qun-ly-ri-ro-do-thm-ha-thien-nhien--khu-vc-duyen-hi-min-trung.html](http://www.un.org.vn/vi/component/docman/doc_details/289-gim-ngheo-bn-vng-va-qun-ly-ri-ro-do-thm-ha-thien-nhien--khu-vc-duyen-hi-min-trung.html)
18. UNDP (2010), *Đánh giá nghèo đô thị ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh*, Hà Nội, [http://www.vn.undp.org/content/dam/vietnam/docs/UNDP-in-the-News/29458\\_Baocao\\_Ngheo\\_Do\\_thi.pdf](http://www.vn.undp.org/content/dam/vietnam/docs/UNDP-in-the-News/29458_Baocao_Ngheo_Do_thi.pdf) (truy cập ngày 5/10/2015).
19. UNICEF (2015), *Nghèo đa chiều trẻ em vùng dân tộc thiểu số - Thực trạng, biến động và những thách thức*, [http://www.unicef.org/vietnam/vi/Multidimensional\\_child\\_poverty\\_in\\_ethnic\\_EM-MDCP-vnUBDT.pdf](http://www.unicef.org/vietnam/vi/Multidimensional_child_poverty_in_ethnic_EM-MDCP-vnUBDT.pdf) (truy cập ngày 5/10/2015).